

Sygn. akt II UK 459/16

POSTANOWIENIE

Dnia 21 czerwca 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z wniosku K. K.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w O.
z udziałem zainteresowanego G. J. M.
o ustalenie ustawodawstwa właściwego,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 21 czerwca 2017 r.,
na skutek skargi kasacyjnej wnioskodawczyni od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 23 lutego 2016 r., sygn. akt III AUa (...),

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z 23 lutego 2016 r. oddalił apelację skarżącej K. K. od wyroku Sądu Okręgowego w O. z 18 marca 2015 r., którym oddalono jej odwołanie od decyzji pozwanego organu rentowego z 28 maja 2014 r., stwierdzającej, że polskie ustawodawstwo jest właściwe dla skarżącej w zakresie ubezpieczeń społecznych w związku z jej zatrudnieniem od 9 kwietnia 2010 r. do 1 marca 2012 r. na Słowacji w firmie G..

Skarżąca prowadzi działalność gospodarczą w Polsce. W dniu 9 kwietnia 2010 r. zawarła umowę o pracę z firmą słowacką na 1/8 etatu z wynagrodzeniem miesięcznym 38,50 euro i 24 marca 2014 r. wystąpiła do pozwanego o ustalenie ustawodawstwa właściwego. Słowacka instytucja ubezpieczeniowa Sialna Poistovna po kontroli ustaliła, że nie dochodzi do realnego świadczenia pracy u

pracodawcy. Przedsiębiorstwo prowadzi działalność tzw. „firmy skrzynkowej”. Pozwany ustalił tymczasowo dla wnioskodawczynie polskie ustawodawstwo ubezpieczeniowe jako właściwe. Słowacka instytucja nie wniosła (w ciągu 2 miesięcy) zastrzeżeń do określonego przez organ rentowy ustawodawstwa właściwego. Decyzją z 28 maja 2014 r. ZUS potwierdził, że ustawodawstwem właściwym jest ustawodawstwo polskie.

Sąd Okręgowy oddalił odwołanie na podstawie art. 13 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz art. 3 ust. 2, art. 14 ust. 5b i art. 16 rozporządzenia Parlamentu i Rady (WE) nr 987/2009 z 16 września 2009 r. dotyczącego wykonania rozporządzenia nr 883/2004. Kontrola pracodawcy została przeprowadzona przez słowacki organ ubezpieczeniowy, który nie wystawił wnioskodawczynie zaświadczenia o podleganiu słowackiemu systemowi ubezpieczeń społecznych i nie wniósł zastrzeżeń od określonego przez ZUS ustawodawstwa właściwego. Ponadto przekazała informacje, że wydała decyzję wyłączającą wnioskodawczynię z ubezpieczeń społecznych na terenie Słowacji. Z kolei wnioskodawczynie nie wskazała dowodów przemawiających za przyjęciem przeciwnego stanowiska.

Sąd Apelacyjny wyrok Sądu Okręgowego uznał za prawidłowy. Wskazał, że ubezpieczona podlegałaby prawu ubezpieczeń społecznych na Słowacji, gdyby w sposób wiarygodny wykazała, że istotnie była tam zatrudniona i faktycznie świadczyła pracę na podstawie umowy o pracę z pracodawcą słowackim. Samo przedstawienie umowy o pracę nie świadczy, że praca była w rzeczywistości wykonywana. Podobnie okoliczność uzyskania potwierdzenia zgłoszenia się do słowackiego systemu ubezpieczeń nie świadczy o faktycznym wykonywaniu pracy na terenie Słowacji. Mogą to być bowiem jedynie czynności o charakterze pozornym, mające na celu stworzenie podstaw do uzyskania przez pozornie zatrudnioną wnioskodawczynię tytułu do ubezpieczeń.

W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie prawa materialnego i procesowego.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazano na:

1. Podstawę przedsądu z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c. – z uwagi na

okoliczność, iż skarga jest oczywiście uzasadniona w związku z licznymi naruszeniami przepisów postępowania mającymi wpływ na treść wydanego wyroku, w szczególności art. 379 pkt 5 k.p.c. w związku z art. 477¹¹ § 2 k.p.c. poprzez prowadzenie postępowania dotkniętego nieważnością z uwagi na niewezwanie pracodawcy skarżącej, firmy G. jako zainteresowanego, a także błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie licznych przepisów prawa materialnego, co stanowiło jednocześnie rażące naruszenie prawa unijnego i co zostało jednoznacznie potwierdzone przez Sąd Najwyższy w wyrokach z 6 czerwca 2013 r., sygn. akt II UK 333/12 oraz z 11 września 2014 r., II UK 587/13, dotyczących pracowników firmy G.;

2. Względnie na podstawie art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., względnie art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. – z uwagi na fakt, że w niniejszej sprawie występuje istotne zagadnienie prawne (lub z uwagi na istnienie w niniejszej sprawie potrzeby wykładni przepisu budzącego poważne wątpliwości) w kwestii tego:

a. Czy art. 16 ust. 4 w związku z art. 2 ust. 2 i punktem 10 preambuły rozporządzenia wykonawczego należy rozumieć w ten sposób, że na instytucji miejsca zamieszkania ciąży obowiązek zwrócenia się do instytucji właściwej państwa członkowskiego, w którym osoba informująca wykonuje pracę najemną, w celu wyjaśnienia wątpliwości, czy osoba rzeczywiście wykonuje pracę w tym państwie?

b. Czy art. 5 rozporządzenia wykonawczego należy rozumieć w ten sposób, że instytucja państwa zamieszkania nie może skutecznie podważyć postanowień ważności umowy o pracę, na podstawie której został wydany przez instytucję innego państwa członkowskiego dokument potwierdzający zgłoszenie osoby do ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim?

c. Czy w sytuacji, w której instytucja miejsca zamieszkania ustala ustawodawstwo tymczasowe, a instytucja miejsca wykonywania pracy informuje o niemożności zaakceptowania tego ustalenia, to czy instytucja miejsca zamieszkania nie powinna w myśl art. 5 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego powziąć uzasadnionych wątpliwości co do takiej informacji, w szczególności gdy stanowisko instytucji miejsca wykonywania pracy nie jest poparte stosownym materiałem dowodowym, a pismo nie zostało wydane w żadnej szczególnej formie i

czy ta rozbieżność pomiędzy stanowiskiem instytucji miejsca zamieszkania ustalającej ustawodawstwo tymczasowe oraz stanowiskiem instytucji miejsca wykonywania pracy o niemożności zaakceptowania tego ustalenia nie powinno prowadzić do uskutecznienia w pełnym zakresie procedury dialogu i koncyliacji określonej tak w art. 6 jak i art. 16 rozporządzenia wykonawczego?

3. Skarżąca wniosła o wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniami prejudycjalnymi o treści wskazanej w punkcie 2 a) -c) z uwagi na istotne wątpliwości co do rzeczywistej treści art. 5, art. 6 oraz art. 16 ust. 2-4 rozporządzenia wykonawczego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie przedstawia zasadnej podstawy przedsądu i dlatego nie został uwzględniony.

Błędnie zakłada, że podstawy kasacyjne zastępują podstawy przedsądu (*III. W związku z powyższym wnoszę o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania ...*).

Podstawy kasacyjne ani ich uzasadnienie nie zastępują przesłanki przedsądu i tym bardziej jej uzasadnienia, jako że są to odrębne elementy skargi (art. 398⁴ § 1 pkt 2 i § 2 k.p.c.). Odnosi się to również do szczególnej podstawy z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c., gdyż o ile podstawy kasacyjne mogą prowadzić do uwzględnienia skargi (*a contrario* z art. 398¹⁴ k.p.c.), to w podstawie przedsądu z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c. chodzi o samodzielne i odrębne od podstaw kasacyjnych wykazanie, że skarga jest oczywiście uzasadniona, to znaczny, że wykazane naruszenie przepisów procesowych i materialnych, bez większych wątpliwości prowadzi do wniosku, że objęty skargą wyrok jest wadliwy i dlatego skarga powinna zostać przyjęta do rozpoznania.

Od razu należy też zauważyć, że nieważność postępowania z art. 379 pkt 5 k.p.c. w związku z art. 477¹¹ § 2 k.p.c. nie powinna być ujmowana w formule ostatniej podstawy przedsądu, czyli z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c., gdyż nieważność postępowania stanowi samodzielną (odrębną) podstawę przedsądu z art. 398⁹ § 1 pkt 3 k.p.c. Niewezwanie pracodawcy skarżącej firmy G. jako zainteresowanego nie

oznacza nieważności postępowania. Pracodawca z innego kraju członkowskiego Unii Europejskiej nie ma przymiotu zainteresowanego (art. 477¹¹ § 2 zdanie pierwsze k.p.c.) w sprawie z odwołania od decyzji o ustaleniu ustawodawstwa właściwego (postanowienie Sądu Najwyższego z 27 września 2016 r., I UZ 14/16, wyrok Sądu Najwyższego 25 listopada 2016 r., I UK 370/15).

W dalszej części wniosek nie wykazuje, że skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. Zbyt ogólne jest stwierdzenie, że wynika to z licznych naruszeń przepisów postępowania a także przepisów prawa materialnego, bo podstawy kasacyjne nie zastępują podstawy przedsądu a podlegają rozpoznaniu dopiero po przyjęciu skargi do rozpoznania, co oznacza, że skarżąca powinna samodzielnie wskazać i wykazać naruszenie konkretnych przepisów. Wniosek tego nie czyni. Odwołanie się do wyroków Sądu Najwyższego z 6 czerwca 2013 r., II UK 333/12 oraz z 11 września 2014 r., II UK 587/13, nie zastępuje mankamentów podstawy przedsądu z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c. W sprawie rozpoznanej przez Sąd Najwyższy pod sygn. II UK 333/12 sytuacja była inna niż w sprawie objętej obecną skargą. Sąd Najwyższy uchylił wyrok Sądu powszechnego, gdyż ten stwierdził brak stosunku pracy ze słowackim pracodawcą (art. 22 k.p.) i nieważność umowy o pracę, czyli obejście prawa (art. 58 k.c.). Jednak stosunku pracy w drugim kraju nie można było oceniać wedle polskiego prawa a ponadto nie zastosowano w ogóle reguł koordynacji co stanowiło podstawową wadliwość w tej sprawie. Podobnie było w sprawie II UK 587/13. Inna sytuacja wystąpiła w obecnej sprawie. Nie oznacza to, że polski organ rentowy po wniosku ubezpieczonego nie może ustalić podlegania ubezpieczeniu społecznemu w drugim kraju, bo przecież taki jest sens wniosku o ustalenie ustawodawstwa właściwego. Czyli ZUS już na wstępie mógł stwierdzić ubezpieczenie słowackie. Taka przykładowo sytuacja wystąpiła w sprawie objętej wyrokiem Sądu Najwyższego z 4 kwietnia 2017 r., II UK 248/16, w której ubezpieczona złożyła do ZUS Oddział w O. wniosek o ustalenie właściwego ustawodawstwa, do którego załączyła umowę o pracę ze słowackim pracodawcą z siedzibą w Č., zawartą 1 czerwca 2013 r., w której ustalano wynagrodzenie 40 euro miesięcznie. Socialna Poistovna po kontroli zawiadomiła, że nie zgadza się z ustaleniami polskiego organu, gdyż praca była marginalna (nieistotna). W takiej sytuacji ZUS stwierdził decyzją, że właściwe jest ustawodawstwo polskie.

W sprawie tej Sąd Najwyższy podsumował dotychczasowe orzecznictwo i wskazał na przestrzeganie reguł koordynacji, gdy stanowiska organów są różne i wymagają dalszego porozumienia. W szczególności, że o ważności tytułu ubezpieczenia społecznego na terytorium danego państwa władczo rozstrzygnąć może organ tylko tego państwa, natomiast ZUS, jak i sąd ubezpieczeń społecznych jest pozbawiony kompetencji do samodzielnej oceny stosunku prawnego stanowiącego tytuł ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim. Ustalenie ustawodawstwa właściwego przez organ miejsca zamieszkania jest jednak wiążące dla wszystkich zainteresowanych, a jedyna możliwość usunięcia tego dokumentu z obrotu prawnego to kolejne porozumienie instytucji państw członkowskich. Wniosek o ustalenie ustawodawstwa właściwego oznacza poddanie tej kwestii procedurze przewidzianej w art. 16 rozporządzenia wykonawczego, której efektem jest wspólne porozumienie państw członkowskich, zapobiegające podwójnemu (lub wielokrotnemu) podleganiu ubezpieczeniu społecznemu albo nieobjęciu ubezpieczeniem w żadnym państwie.

Innymi słowy błędne jest założenie skarżącej, że polski organ jest pozbawiony możliwości oceny, bo już na wstępie może ustalić zgodnie z wnioskiem, podleganie ubezpieczeniu drugiego kraju, jednak może też nie uwzględnić wniosku, czyli po tymczasowym ustaleniu ustawodawstwa a potem po stanowisku drugiej instytucji może ostatecznie ustalić polskie ubezpieczenie społeczne. Skarga mogłaby być uznana za oczywiście zasadną, gdyby w regułach koordynacji był bezwzględny zakaz oceny przez pierwsze państwo (miejsca zamieszkania) podlegania ubezpieczeniu w drugim państwie, albo że co najmniej należało się powstrzymać z ustaleniem ustawodawstwa przez organ pierwszego państwa do czasu samodzielnego i ostatecznego rozstrzygnięcia o ustawodawstwie właściwym, także w postępowaniu sądowym, w drugim państwie. Założenie to nie jest uprawnione bo nie ma tak kategorycznej regulacji. Wykracza to ponad potrzebę argumentacji, gdyż jak wyżej zauważono zarzuty i argumentacja podstawy przedsądu z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c. są bardzo ogólne a na etapie przedsądu nie rozpoznaje się podstaw kasacyjnych, które nie zastępują podstawy przedsądu. Ponadto w tej sprawie rozstrzygnięcie oparte jest na ustaleniu o braku „realnego wykonywania pracy”. Ustalenie faktyczne, na którym oparto zaskarżony

wyrok wiąże w ocenie podstawy przedsądu (art. 398¹³ § 2 k.p.c. ma odpowiednie zastosowanie na etapie przedsądu).

W drugiej części (pkt 2) wniosek wskazuje na podstawę przedsądu z art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., „względnie” na podstawę z art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. Nie jest to prawidłowe, bo pierwsza i druga podstawa przedsądu różnią się zasadniczo, stąd skarżąca nie może odwoływać się do nich jednocześnie („względnie”). Ustawodawca wyraźnie rozróżnia pierwszą i drugą podstawę przedsądu. To co jest istotnym zagadnieniem prawnym jest odrębne od drugiej podstawy przedsądu, czyli kwalifikowanej potrzeby wykładni przepisu przez Sąd Najwyższy, ze względu na poważne wątpliwości w wykładni albo rozbieżność w orzecznictwie. Jednak nie tylko ta negatywna ocena metodyczna dyskwalifikuje wskazane podstawy przedsądu, gdyż sformułowane pytania nie składają się osobno ani razem na istotne zagadnienia prawne. Wynika to z tego, że odpowiedź nie wykracza poza zwykłą wykładnię, której można wymagać od jurysty, dlatego nie spełnia się też druga podstawa przedsądu.

Pytanie pierwsze (2a), to w istocie pytanie o ustalenie stanu faktycznego (czy osoba rzeczywiście wykonuje pracę w tym państwie?). Nie można udzielić odpowiedzi negatywnej, czyli instytucja miejsca zamieszkania powinna zwrócić się do właściwej instytucji drugiego państwa, jeżeli jest to potrzebne dla zajęcia stanowiska. Potwierdza to treść przepisów od których rozpoczyna się pytanie. Pytanie drugie (2b) za punkt odniesienia ma art. 5 rozporządzenia wykonawczego, który ma niekrótką treść ujętą w 4 ustępach, a z których wynika między innymi wniosek, że dokumenty mają swe znaczenie „tak długo, jak długo nie zostaną wycofane lub uznane za nieważne przez państwo członkowskie, w którym zostały wydane” (choćby art. 5 ust. 1). Zauważono już wyżej (sprawa II UK 333/12), iż o podstawie ubezpieczenia decydują instytucje państwa na terenie którego praca jest świadczona, wedle tam obowiązującego prawa. Instytucja państwa zamieszkania nie stwierdza więc nieważności umowy o pracę lecz dokonuje ustalenia ustawodawstwa właściwego w granicach art. 13 rozporządzenia podstawowego wspólnie z instytucją drugiego państwa. Na pytanie trzecie (2c) odpowiedź zasadniczo zawarta jest w przepisie art. 5 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego, zgodnie z którym w razie pojawienia się wątpliwości co do ważności dokumentu lub

dokładności przedstawienia okoliczności, na których opierają się informacje zawarte w tym dokumencie, instytucja państwa członkowskiego, która otrzymuje dokument, zwraca się do instytucji, która ten dokument wydała, o niezbędne wyjaśnienia oraz, w stosownych przypadkach, o wycofanie tego dokumentu. Instytucja wydająca dokument ponownie rozpatruje podstawy jego wystawienia i w stosownych przypadkach wycofuje go. Zasadą jest współpraca organów, tak aby ubezpieczony nie pozostawał bez ubezpieczenia a z drugiej strony aby nie miał dwóch ubezpieczeń w tym samym czasie w obu państwach. Ma w pełni rację skarżąca, że w przypadku wątpliwości po tymczasowym określeniu ustawodawstwa wymagany jest dialog i koncyliacja (zob. wskazany wyżej wyrok Sądu Najwyższego z 4 kwietnia 2017 r., II UK 248/16). Reasumując, zwykła wykładnia prawa nie stanowi podstawy przedsądu. Wniosek nie wykazuje rozbieżności w orzecznictwie sądów. Istotne zagadnienie prawne, „względnie” druga podstawa przedsądu nie mogą być redukowane do żądania odpowiedzi na wszelkie wątpliwości prawne. Wówczas funkcja przesłanki przedsądu nie będzie miała granic i postępowanie kasacyjne stanie się powszechną instancją. Jako istotnego zagadnienia nie można akceptować kilku pytań (pkt 2 a-c), z których żadne nie ma rangi istotnego zagadnienia prawnego (por. art. 390 k.p.c.). Znaczenie ma wówczas problem jurydycznie doniosły, opracowany na podstawie analizy prawa, orzecznictwa a nawet doktryny, po której to wpierw sam skarżący może stwierdzić, że istotne zagadnienie prawne rzeczywiście występuje i dlatego powinien rozpoznać je Sąd Najwyższy. Funkcja pierwszej i drugiej podstawy przedsądu nie polega na rozwiązywaniu wszelkich kasusów (wątpliwości) zgłaszanych we wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania.

W sprawie nie przedstawiono wątpliwości prawnych, które uzasadniałyby wystąpienie z pytaniem prawnym do Trybunału Sprawiedliwości.

Z tych motywów, z braku zasadnej podstawy przedsądu, orzeczono jak w sentencji (art. 398⁹ § 2 k.p.c.).